Effecten van Algemeen Verbindendverklaring

Reflecties op het rapport van REGIOPLAN

joop hartog

hoogleraar arbeidseconomie

Universiteit van Amsterdam

Rapport in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

21 augustus 2015

1. *De vraag en het antwoord*

In de motie Van Weyenberg en Van Nieuwenhuizen-Wijbenga wordt de regering gevraagd modernisering van de avv-wetgeving te overwegen. De motivering is toespitsing op maatwerk ter bevordering van de werkgelegenheid. Ten behoeve van beantwoording van de vraag heeft Regioplan een rapport uitgebracht, *Effecten van Algemeen Verbindendverklaring*. Als "tegenlezer" ben ik gevraagd "primair te reflecteren op de in het rapport gesignaleerde ontwikkelingen en hoe het instrument avv (en het cao-model) op de toekomst kan worden toegesneden."

Mijn antwoord is om te overwegen het Toetsingskader aan te passen. In plaats van louter toetsing op numerieke representativiteit kan worden overwogen om te toetsen op een ruimere belangenafweging. Een meer inhoudelijke afweging is een majeure stap, waarbij een duidelijk protocol moet worden opgesteld. Maar het zou recht kunnen doen aan het fundamentele belangenconflict tussen betrokken en niet–betrokken partijen in het CAO overleg.

2. *Over de teneur van het rapport*

In de motie ligt de nadruk op werkgelegenheid. Daaraan wordt geen aandacht besteed in het rapport. Er is, voor zover mij bekend, ook geen specifiek onderzoek naar het effect van avv op werkgelegenheid. Er is wel specifiek onderzoek naar het effect op lonen. Met loongegevens over 1991 vonden Hartog, Leuven en Teulings (2002) over de gehele arbeidsmarkt genomen, geen loonopdrijvende werking van avv[1]. Dit past ook bij de bevinding dat in landen met een corporatistische institutionele structuur de loonverschillen tussen onderhandelingsregimes (bedrijfs-cao, bedrijfstak-cao, avv) beperkt zijn. De internationale literatuur laat ook zien dat in corporatistische institutionele structuren de prestaties van de arbeidsmarkt niet slechter zijn dan in minder gereguleerde structuren (Teulings en Hartog, 1998). Ik deel de conclusie in het rapport dat het Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen als geheel bevredigend functioneert en dat er geen aanleiding is voor majeure ingrepen.

3. *Ontwikkelingen en uitdagingen*

Het rapport noemt vier belangrijke probleem onderwerpen: de groei van het aantal zzp'ers, internationalisering, representativiteit en ontduiking van avv. De problemen komen in verschillende mate naar voren in de bedrijfstak analyses. In het beroepsgoederenvervoer is sprake van buitenlandse concurrentie door verdere opening van de Europese arbeidsmarkt, zzp'ers en schijnconstructies, in het busvervoer zijn evenzeer problemen met zzp'ers en schijnconstructies, in de binnenscheepvaart is sprake van zwakke vraag en overcapaciteit, ook in de bouw is de vraag zwak

[1] Een typische werknemer die direct onder een bedrijfstak cao valt, zou 11% minder verdienen als hij zou werken in een bedrijf onder avv (o.c., Table 8). Let wel: dit meet niet hoe het loonpeil verandert als een voorheen ongebonden segment onder avv gaat vallen.

en is het aantal zzp'ers sterk gegroeid, in de horeca is sprake van zeer heterogeen aanbod, met veel jongeren, veel deeltijd werk en veel vraag naar flexibiliteit, in de ICT sector werken veel hoog opgeleiden met weinig belangstelling voor de oude institutionele structuren, ook vaak als zzp'er.

Zo er één gemeenschappelijke noemer is te onderkennen is het de uitdaging om een oplossing te vinden voor de dynamiek van wisselende conjunctuur en structurele veranderingen. Avv (en collectieve loononderhandeling als zodanig) is deels bedoeld om ongewenste gevolgen van neergaande conjunctuur op te vangen (het stamt niet voor niks uit de jaren '30), maar het zal ook structurele veranderingen moeten kunnen accommoderen.

Ons stelsel van arbeidsverhoudingen genereert een grote mate van flexibiliteit, en avv is een belangrijke component van het stelsel. Dat werd in eerder onderzoek vastgesteld (Freeman, Hartog en Teulings, 1995;1997), dat wordt ook uitgesproken door diverse informanten voor het rapport. Het is een delicate combinatie van ruimte, invloed en macht van sociale partners en van overheidsinvloed op de machtsbalans en op de uitkomsten van onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden. Het systeem kan niet functioneren zonder de wettelijke en institutionele ondersteuning van vakbonden en werkgeversorganisaties. Maar de macht die daarmee aan de gevestigde orde wordt gegeven kan belemmerend werken op noodzakelijke structurele aanpassingen. Als er op Europees niveau een reservoir van goedkopere arbeid wordt geopend vraagt dat onvermijdelijk om aanpassingen en is verlies aan marktpositie voor Nederlandse ingezetenen niet te vermijden. Als de horeca nieuw, flexibel arbeidsaanbod aanboort heeft dat onvermijdelijk gevolgen voor de gevestigde aanbieders. Als een groot aantal mensen bewust voor een bestaan als zzp'er kiest, met een eigen wensenpakket, kan dat niet zomaar worden genegeerd. Het stelsel van arbeidsverhoudingen moet ook ruimte bieden aan nieuwkomers en buitenstaanders. Het kan niet de bedoeling zijn om alle concurrentie te weren en een star monopolie te creëren. Daarbij moet het oog ook verder reiken dan het cao overleg alleen. Problemen met overcapaciteit in de binnenvaart los je niet op met avv. Voor structurele aanpassingen aan veranderende marktverhoudingen staan ook andere beleidsinstrumenten ter beschikking.

In het rapport wordt tevredenheid geventileerd over het systeem als geheel, en die tevredenheid onderschrijf ik in zijn algemeenheid. Maar toch is het relevant om op te merken dat "outsiders" (zzp'ers, werklozen, startende ondernemers, Poolse bouwvakkers en chauffeurs) nauwelijks zijn gehoord in de interviews. Dat gevestigde belangen geen concurrentie willen is evident. Maar ook het belang van nieuwe participanten moet worden afgewogen. Een louter getalscriterium voor de beslissing over avv is hiervoor een zeer magere maatstaf. Ook sommige gesprekspartners suggereren een meer inhoudelijke afweging.

4. *Verruiming van het Toetsingskader*

Avv wordt nu louter getoetst aan het getalscriterium: heeft de aangeboden cao al een voldoende numeriek bereik. Het getalscriterium is te verdedigen als een wijze ingreep van de overheid. Een cao kan slechts bestaan als het probleem van "onderkruipers", aanbieders van arbeid die met een lager loon genoegen nemen, wordt opgelost. Voor bedrijven die deelnemen aan de collectieve onderhandelingen is dat probleem opgelost (de cao geldt voor alle werknemers van die bedrijven), voor niet-deelnemende bedrijven is er de mogelijkheid van avv. Daarmee wordt de kracht van het

stelsel (en de concurrentiepositie van cao deelnemers) beschermd zonder dat de overheid zich hoeft uit te spreken over de inhoud van de cao: onderhandelingsvrijheid wordt gerespecteerd.

De problemen die in de inventarisatie en de bedrijfstakken studies van het rapport naar voren komen laten zich niet oplossen met een eenvoudig getalscriterium. Per geval is een afzonderlijke afweging nodig. Soms kan worden gekozen voor avv van een cao met acceptatie van voorziene gevolgen, soms kan voor die gevolgen worden vertrouwd op beschikbare andere beleidsinstrumenten (steun bij omscholing bijvoorbeeld), soms kan het nuttig of nodig zijn om een nieuw cao domein te creëren of af te splitsen. Het zou heel nuttig kunnen zijn om dergelijke overwegingen bij de avv beslissing mee te wegen.

De uitbreiding van het Toetsingskader zou de vorm aan kunnen nemen van een eenvoudig, globaal additioneel criterium. Men kan denken aan een criterium als “voldoende ruimte voor aanpassing aan structurele veranderingen op de arbeidsmarkt” of “geen ontoelaatbare schade aan andere belanghebbenden”. Te overwegen valt ook of de toetsing aan de Minister moet worden overgelaten of dat een onafhankelijk extern orgaan daarover een besluit moet nemen of een zwaarwegend advies zou moeten uitbrengen.

De motie Van Weyenberg en Van Nieuwenhuizen-Wijbenga maakt ook gewag van vergroting van het draagvlak voor avv. Het is niet ondenkbaar dat gevestigde partijen geen heil zien in uitbreiding van het Toetsingskader. Het is daarentegen ook denkbaar dat vergroting van het draagvlak wordt gevonden bij diegenen voor wie nadelen van avv zwaar wegen.

Referenties

Joop Hartog, Edwin Leuven and Coen Teulings (2002), Wages and the bargaining regime in a corporatist setting: The Netherlands, *European Journal of Political Economy*, 18, 317-331

Richard Freeman, Joop Hartog and Coen Teulings (1995), Pulling the Plug, an analysis of mandatory extension in the Dutch system of labour relations, Report to OSA

Richard Freeman, Joop Hartog en Coen Teulings (1997), AVV, spil in 't spel, *Economisch Statistische Berichten*, 82 (4115), 30-07-97, 580-584

Coen Teulings and Joop Hartog (1998), *Corporatism or competition? Labour contracts, institutions and wage structures in international comparison*, Cambridge: Cambridge University Press